BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Sistema de Indicadores para acompanhamento da agenda de Direitos Humanos no Brasil: apontamentos metodológicos[1]

Paulo de Martino Jannuzzi[*]
Marcela Rocha de Arruda[**]

Resumo

O objetivo do texto é discutir aspectos de natureza metodológica envolvidos na construção de um sistema de indicadores para diagnóstico e monitoramento da agenda de Direitos Humanos no Brasil. Propõe-se uma definição operacional do conceito, respaldada nos marcos legais já institucionalizados no país, como a Constituição Federal, os Estatutos etc. Propõe-se, também, uma lógica de estruturação processualista de institucionalização e pleno gozo dos direitos, que se concretizaria segundo maior ou menor intensidade, de acordo com o grau de organização do Estado e suas instituições, o contexto vivenciado de participação política, democratização da informação, a disponibilidade de recursos econômicos e os esforços públicos e privados voltados à promoção da cidadania, cuja plenitude seria revelada através de indicadores de estado de condições de vida e indicadores de monitoramento das políticas públicas.

Palavras-chave: indicadores sociais, direitos humanos, estado, instituições, monitoramento.

Abstract

The paper discusses the methodological aspects concerning the construction of a system of indicators oriented to evaluating and monitoring the Human Rights agenda in Brazil. It proposes an operational definition on the concept based on legal framework in the country like the Federal Constitution, etc. It proposes a structure oriented to the process of rights institutionalization, that would be effective depending on a greater or lesser intensity of organization level of State and its institutions, the political participation, information access, economic resources, public and private efforts on citizenship, revealed by indicators on life conditions and on monitoring indicators of public policy.

Key words*: social indicators, human right, state, institutions, monitoring.*

Permitir o acompanhamento do cumprimento efetivo da agenda de Direitos Humanos no Brasil, através de indicadores, é um compromisso cada vez mais cobrado pela sociedade civil às instituições produtoras das Estatísticas Públicas. No sentido de oferecer subsídios para tanto, e discutir algumas questões de natureza conceitual e metodológica sobre a estruturação de um Sistema de Indicado-

* Professor do Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da ENCE/IBGE.

** Mestranda em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais na ENCE/IBGE.

[1] Texto elaborado no âmbito do Projeto "Atividades para elaboração de proposta de Sistema de Indicadores de Direitos Humanos". Convênio ENCE/IBGE – Fundação Ford, correspondendo a uma versão revisada da transcrição da apresentação dos autores na Oficina de Estatísticas Públicas e Direitos Humanos, Rio de Janeiro, 2003. Agradecemos aos colegas Neide Patarra, José Eustáquio Diniz Alves, José Ribeiro Soares Guimarães e Humberto Correa pelas sugestões, comentários e contribuições oferecidas no convívio pessoal proporcionado pelo projeto.

res para o diagnóstico e monitoramento dos Direitos Humanos, organizou-se a Oficina “Estatísticas Públicas e Direitos Humanos”, em agosto de 2003, no Rio de Janeiro.

No âmbito dessa Oficina propusemo-nos a discutir algumas questões recorrentes à construção de sistemas de indicadores com propósitos semelhantes, a saber: a busca de um marco conceitual operacionalizável de Direitos Humanos; o Índice de Direitos Humanos ou Sistema de Indicadores: uma questão hamletiana; a estruturação do Sistema de Indicadores: temático, processualista; a escala de representação dos fenômenos: nacional, estadual, municipal. Como várias discussões aqui tratadas são analisadas de forma mais aprofundada em trabalhos anteriores (JANNUZZI 2001, 2002), apresentamos um texto de natureza mais ensaística e abreviada.

A primeira questão a tratar diz respeito ao marco conceitual e estruturante de Direitos Humanos para a construção de um Sistema de Indicadores. Um indicador é uma medida, em geral quantitativa, que operacionaliza um determinado conceito, em geral, abstrato. A partir desse conceito, que pode ser uma temática social de interesse do ponto de vista das Ciências Sociais ou das Políticas Públicas, chega-se a definições ou dimensões operacionalizáveis. Finalmente, com base nessas definições, buscam-se as estatísticas ou registros administrativos para a construção de indicadores, índices ou congêneres.

Existem diversas iniciativas, internacionais e nacionais, no sentido de montar Sistemas de Indicadores, ou índices indicadores, sobre diversos temas, entre eles a qualidade de vida, o desenvolvimento urbano, a exclusão/inclusão social. Trata-se de tentativas de apropriação do dado estatístico com o objetivo de usá-lo para o planejamento ou, ainda, como instrumento de reivindicação ou controle social. Não obstante o mérito, habitualmente observamos que o indicador passa a significar o conceito, fato que inverte a lógica básica da operacionalização de conceitos nas Ciências Sociais, isto é, partir do conceito para a medida.

Existem diversas iniciativas, internacionais e nacionais, no sentido de montar Sistemas de Indicadores, ou índices indicadores, sobre diversos temas, entre eles a qualidade de vida, o desenvolvimento urbano, a exclusão/ inclusão social

No caso específico do Índice de Desenvolvimento Humano, o conceito operacional que deu origem ao índice privilegiou determinadas dimensões. Na ótica de seus construtores, tais temas foram tanto relevantes como passíveis de serem operacionalizados em uma escala internacional. No Brasil, registram-se inúmeras iniciativas de construção de indicadores sintéticos engendradas como correlatos do IDH. A Fundação João Pinheiro, Fundação CIDE, Fundação SEADE, SEI-BA e outras agências estaduais utilizam conjuntos mais amplos de estatísticas. Não raro, porém, o conceito adotado emerge a partir do produto da mensuração do indicador.

Apesar das críticas existentes, algumas decisões pragmáticas necessitam ser tomadas nesse campo. No caso dos Direitos Humanos, o exame dos marcos legais existentes em sua completude em termos sociais, econômicos, culturais reprodutivos, ambientais etc., constituem-se em solução tanto pragmática como legítima. Tal postura explicita a adoção de um conceito normativo – e seus conseqüentes indicadores –, que efetivamente correspondem à agenda político-institucional legitimada nos diversos fóruns de representação política da sociedade brasileira. A Constituição Federal, as Leis de Diretrizes de Base da Educação, o Estatuto das Cidades, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto dos Idosos, entre outros, apresentam suficiência na indicação das dimensões estruturantes – as mais evidentes ou consensuais – dos Direitos Humanos no Brasil. Cada marco legal explicita dimensões normativas de direitos e, não raro, apresentam o indicador de monitoramento e diagnóstico para determinada dimensão. O direito à vida, por exemplo, pode ser medido através de taxas de mortalidade. O direito à educação básica pode ser acompanhado através de taxas de escolarização. Em suma, a adoção desses marcos responde a indagação de qual o conceito operacional que poderia ser usado para dar conta de um Sistema de Indicadores.

Com relação à segunda questão – Índice ou Sistema de Indicadores –, a multidimensionalidade

do conceito de Direitos Humanos e a abrangência dos compromissos a acompanhar deveria ser revelador da inviabilidade de se dispor de um indicador-sintético que possa expressá-lo com validade e consistência. Qualquer que fosse o conjunto de indicadores, qualquer sistema de ponderação que viesse a ser usado, qualquer técnica estatística que viesse a ser empregada para computar um índice a partir de um conjunto tão grande de compromissos, estaria certamente empobrecendo a operacionalização do conceito e, pior, dificultando a tarefa de monitoramento dos avanços e retrocessos na questão. Um Sistema de Indicadores, referido às múltiplas dimensões de Direitos – sociais, econômicos, políticos, civis, ambientais e sexuais – é, pois, a solução metodológica mais consistente. Tal sistema não precisa ser exaustivo: é preciso que tanto quanto possível, os indicadores sejam válidos, confiáveis e comunicáveis.

Um Sistema de Indicadores, referido às múltiplas dimensões de Direitos – sociais, econômicos, políticos, civis, ambientais e sexuais – é, pois, a solução metodológica mais consistente

Contudo, considerando a instrumentalidade política e a comunicabilidade jornalística das medidas sintéticas – vide o IDH e os índices relativos às mulheres e negros –, pode ser interessante dispor de medidas-resumo. A taxa de mortalidade por causas violentas, a taxa de mortalidade infantil e a mortalidade materna são, com certeza, alguns dos indicadores-síntese elegíveis para tanto, ao retratar a privação do direito básico à vida. Não é preciso, então, investir em maior sofisticação metodológica na produção de um indicador, mas tão-somente computá-lo através das técnicas que permitam contornar os conhecidos problemas de sub-registro de óbitos – o que já é um bom trabalho. O indicador de Déficit de serviços de saneamento, de renda e escolaridade do responsável pelo domicílio – produzido pelo IBGE na publicação "Indicadores Sociais Municipais" – é outra alternativa para dimensionar a privação de Direitos Sociais básicos.

A escolha por um Sistema de Indicadores remete-nos à terceira questão metodológica: a lógica de estruturação dos indicadores. Uma opção imediata para a estruturação de tal sistema seria a sua organização segundo as esferas temáticas dos Direitos Humanos: os Direitos Sociais, os Direitos Econômicos etc. Outra forma – não excludente –, seria a de estruturá-lo seguindo uma lógica processualista de institucionalização e pleno gozo dos direitos, que se concretizaria segundo maior ou menor intensidade, de acordo com o grau de organização do Estado e suas instituições; o contexto vivenciado de participação política; a democratização da informação; a disponibilidade de recursos econômicos; e os esforços públicos e privados voltados à promoção da cidadania, cuja plenitude seria revelada através de indicadores de estado de condições de vida e indicadores de monitoramento das políticas públicas. Cada instância do processo de institucionalização e gozo dos direitos seria avaliada através de indicadores específicos, da existência da Delegacia da Mulher, por exemplo, à mensuração da mortalidade de mulheres por causas violentas.

Sobre a quarta questão a tratar – a representação geográfica dos dados – necessitamos pensar em contemplar os diversos níveis de atribuição e poder político administrativo para tal Sistema de Indicadores, isto é, os níveis municipais, o estadual e o federal. No entanto, muitas informações, hoje disponíveis, foram levantadas em uma escala cuja desagregação não é possível, o que torna mandatório uma reflexão sobre a situação. Sabemos que, muitas vezes, determinado dado pode ser desagregado e, como conseqüência, a confiabilidade torna-se problemática. Por seu turno, algumas estatísticas do Censo 2000, disponíveis no IBGE, permitem até mesmo um diagnóstico intramunicipal e tal benefício não pode ser deixado de lado. Se pudermos avançar, não há motivos em não fazê-lo: a tecnologia para isso já existe e devemos potencializar o uso das informação, seja para as políticas públicas, seja para o controle social.

Resumidamente, como ilustra o quadro abaixo e exemplifica a tabela anexa, uma proposta possível de estruturação de um Sistema de Indicadores para o acompanhamento de Direitos Humanos no Brasil deveria ter, como ponto de partida conceitual, uma sistematização dos principais documentos

legais e os compromissos de direitos neles inscritos; como lógica de representação estatística, o conjunto de indicadores mais consistentes para cada dimensão; como lógica de estruturação, a temática-processual; como forma de representação geográfica, as diferentes escalas territoriais para as quais se dispõem dos indicadores.

REFERÊNCIAS:

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

______. *Indicadores sociais no Brasil*: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.